Current Issue Review

82-15E

Reform of Procedure in The House of Commons: Summary of Recent Developments

Louis Massicotte

Political and Social Affairs Division
Research Branch

31 May 1982
Reviewed 15 April 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00837/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/82-15-1987E

ISBN 0-660-12595-1

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

REFORM OF PROCEDURE IN THE HOUSE OF COMMONS: SUMMARY OF RECENT DEVELOPMENTS

ISSUE DEFINITION

Parliamentary procedure is the set of rules governing the activities of an assembly. These rules can be in the form of sections of the Constitution or acts of Parliament. For example, section 48 of the Constitution Act, 1867, sets the quorum in the House of Commons at 20 Members, while the Speaker of the House of Commons Act (R.S.C. 1970, Chapter S-13) outlines the procedure to be followed when the Speaker of the House is unavoidably absent. However, most of the rules are set out in the Standing Orders, with any omissions or shortcomings supplemented by reference to past procedure in the House of Commons and to the Speaker's rulings. These rulings are codified in Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms or scattered throughout the Journals of previous sessions.

Although Canadians have established over the years their own unique procedures better suited to their needs, British influence remains clearly evident in the procedure used in the House of Commons. To settle points of order that are occasionally raised, precedents dating back many years are often invoked. This complex series of rules can only be grasped fully after years of experience or after conducting in-depth studies.

BACKGROUND ANALYSIS

The purpose of procedure is first and foremost to ensure the smooth operation of assemblies. Procedure determines on which days and at what time the House will sit as well as the order of business and the stages through which legislative and financial measures must pass. In our

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

system of government, procedure dictates the roles of the government and the opposition by specifying the respective duties of each. Their respective positions in British-style Parliaments can be summed up by the following: "[a situation] where it is possible for the majority to see its legislation adopted and for the opposition to speak without restraint".(1)

Far from being a series of hard and fast rules, procedure is constantly evolving and the pace of change has quickened since the '60s. Procedural changes made over the years reflect arguments born of opposing concepts. To exaggerate a point, it could be said that as far as the government is concerned, the best Parliament is one that adopts as many government measures in as short a time as possible. As for the opposition, its goal is to delay as much as possible the passage of the government's legislative program, to force it to amend its measures, to question frequently its very existence and to subject it to tight control through questions and parliamentary inquiries so as to destroy the credibility of the governing party. Of course, in practice, neither of these extreme situations would be permitted to prevail, if only because M.P.s must have the interests of the general public at heart.

The traditional desire of governments to have the House adopt their bills and approve their expenditure program has been further reinforced by the rapidly expanding role of the State in Western societies since the end of the Second World War. In Canada, the expenditures of various levels of government represented 21% of the Gross National Product in 1950, 29% of the GNP in 1960, 36.4% of the GNP in 1970 and 48.9% of the GNP in 1984.(2) This means that Parliament must deal with increasingly numerous and complex pieces of legislation, with ever-growing budgets and with a public administration that is increasingly difficult to control.

The needs arising from this situation were recognized by the House of Commons in 1968. In that year, the House agreed to revamp its

---

(1) Standing Orders of the Quebec National Assembly, 1974 edition.

(2) Canadian Tax Foundation, The National Finances 1985-1986, p. 47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

standing committees and to give them two time-consuming duties previously handled by the House sitting as a Committee of the Whole. These duties were the in-depth review of bills after second reading and the study of budget estimates. At the same time, a strict timetable was established for the adoption of the estimates, supplementary estimates and interim supply.

The reforms introduced in 1968 broke with tradition and for the most part still form the basis of current procedure. Generally speaking, they have benefited governments, regardless of their political orientation, by guaranteeing that their legislative or financial proposals are approved virtually without amendment. However, private members have often voiced their frustration over current procedures. Being a Member of Parliament is a full-time job and M.P.s often have limited room to manoeuvre because of the tight party discipline imposed by the Whips. Numerous legislative proposals tabled by private members have very little chance of being adopted, unless they deal with harmless subjects such as the name of an electoral riding. The government's expenditure proposals are almost never amended in committee. Many M.P.s deplore the contrast between constitutional theory which makes them legislators and the reality of the situation where they are often relegated to the role of ordinary foot soldiers in an army engaged in the struggle for power.

The desire to give renewed importance to the role of private Members has resulted in recent years in numerous proposals and several concrete achievements. For example, one suggestion called for a relaxation of parliamentary discipline and for allowing M.P.s to vote according to their conscience or in the interests of their constituency. This reform proposal poses some problems in a system of ministerial responsibility since ministers must retain the confidence of the House. In some instances, they might feel compelled to resign or to call an election if the government were defeated. Another proposal called for a distinction to be made between fundamental questions jeopardizing the very existence of the government and other types of questions. Party discipline would be rigorously enforced when important votes were taken in the case of the former while in the latter case, M.P.s would be free to vote as they please and the government would have to accept the House's verdict if one of its

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

proposals was rejected. This would be similar to the situation that prevails in the U.S. Congress.

One proposal calling for the more widespread use of parliamentary committees has proven beneficial over the past few years. Ten Parliamentary Task Forces were appointed during the 32nd Parliament. In committees, M.P.s can be assigned the task of reviewing a specific issue such as acid rain, unemployment and the problems linked to retirement. The purpose of the review procedure is not to dictate a course of action to the government, but rather to enable M.P.s to focus their attention for several months on an issue close to their heart, to consult with experts and the public and to examine firsthand how other nations have dealt with the same problems. If the committee has an adequate budget and a well-informed staff, it can produce an in-depth report likely to influence government policies, provided the development of such policies is not too advanced when the report is published. This approach has injected new vigour into the Canadian Senate and aroused public interest in this institution. As will be seen later, recent moves by the House of Commons in the same direction have been successful.

The concern felt by many citizens in the face of an expanding public service and growing government expenditures during the '70s has resulted in a number of new measures in the area of parliamentary reform. This concern is due to many interdependent factors. The end of the post-war years of easy prosperity led people to doubt the ability of an interventionist state to manage the economy, ensure growth and guarantee full employment. It resulted in a more serious examination of the impact of public policies and the usefulness of certain programs. Mistakes revealed by experience and denounced by the press made citizens more sceptical about the State's ability to plan effectively for the collective good. A comment made in 1980 by Senator Edward Kennedy, reputed to be one of the most liberal politicians in the U.S. Congress, illustrates the extent to which this scepticism is widespread: "we will not solve our problems simply by throwing money at them". In Canada, Auditor General Macdonnell sounded the alarm in 1976 when he said that Parliament was in danger of losing control of the public purse strings. His warning prompted

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

many to recommend that parliamentarians impose tighter controls over spending. For example, it was recommended that the study of budgetary votes in a parliamentary committee no longer result inevitably in the ratification of the government's spending forecasts. It was also proposed that these forecasts be examined globally rather than individually. The activities of many Crown corporations could be scrutinized more closely by a parliamentary committee and the heads of these corporations could be called before the committee to defend their management policies. The proposals of the Business Council on National Issues (1979 and 1982) and of the Royal Commission on Financial Management and Accountability chaired by Mr. Allen Lambert (1979) and the seventh report of the Special Committee on Standing Orders and Procedure (1983) called for similar reforms.

Parliamentary reform is therefore the means of reconciling very diverse goals and aspirations. Some people would like the government to exercise more control over the House, while others want private Members to be more independent vis-à-vis their parties. Still others want M.P.s to virtually control the bureaucracy and public expenditures. Each of these proposals has resulted in projects or achievements in recent years. However, since the beginning of the current Parliament, it is the second proposal that has brought about the largest number of concrete results.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Provisional Amendments to the Standing Orders of the House of Commons (December 1982)

A special committee was empowered in May 1982 to examine the Standing Orders and Procedure in the House and its work resulted in the adoption of provisional amendments to the Standing Orders. One of the most welcome reforms was the establishment of a parliamentary calendar divided into three semesters (Fall, Winter, Spring). The Fall Semester begins on the first Monday after Labour Day and normally continues until the Friday

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

before Christmas Day. The Winter Semester extends from mid-January to the Wednesday preceding Good Friday. Lastly, the Spring Semester begins on the Monday following Easter Monday and ends on 30 June. During the last 10 sitting days prior to the summer recess, House sitting hours can be extended if a motion to that effect is adopted.

At the same time, the maximum amount of time allotted to M.P.s for making speeches was reduced from 40 to 20 minutes. However, a ten-minute period is set aside after an M.P. has delivered a speech to allow other M.P.s to ask questions or make comments related to the speech. The Speaker oversees the interventions in such a way as to enliven debate. Furthermore, speeches made at the report stage are limited to 10 minutes.

A number of important changes involving the parliamentary committee system were also made. It was felt that committees were too large and that substitutions occurred too frequently. The membership of standing committees is now limited to between 10 and 15 members and to as many substitutes as are designated in advance. Since the annual reports of departments and Crown corporations are automatically referred to the appropriate standing committees, the committees now have the chance to review a question without an order of reference from the House. This fact strengthens, or at least has the potential to strengthen, their institutional autonomy. To ensure that their recommendations are acted upon, committees can ask the government to table an official reply to their reports. The Special Committee on Standing Orders and Procedure submitted several reports after December 1982, but no action was taken on them.

B. The Parliamentary Task Force on Reform of the House of Commons

A Task Force on the Reform of the House of Commons, announced in the Speech from the Throne of 5 November 1984, was created on 5 December. This seven-member special committee (Mrs. Bourgault, Messrs. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath and Ouellet) was appointed to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

examine the powers, procedures, practices, organization and facilities of the House of Commons, bearing in mind the balance between the respective constitutional responsibilities and roles of the House of Commons and the Government. The Hon. James McGrath was elected chairman of the Committee.

The Committee heard as witnesses former Speaker Lloyd Francis and former Clerk Alistair Fraser. Its first report was tabled on 20 December. It contained most of the suggestions contained in reports no. 4 through 10 of the former Committee on Standing Orders and Procedure tabled in 1983.

The McGrath Committee continued its work during the winter and made original proposals in its second report, tabled 26 March 1985. The hallmark of this document was the importance it gave to problems of immediate concern to Members. It proposed that the responsibility for planning and maintenance of Parliament Hill be removed from the jurisdiction of the Minister of Public Works and given to a new officer, the Intendant of Parliament, who would be accountable to both Houses. Funding would be provided to the Office of the Intendant for buildings, operations, maintenance and capital projects. Also, the Committee suggested that Members should be provided with more appropriate office space by way of transfer of the office space at present allocated to Cabinet ministers in the Centre Block, as well as of the building next to the Confederation Building, now occupied by the Department of Justice.

The Committee took the view that an electronic voting system could be advantageously substituted for the present roll call voting method. Members would have 15 minutes to activate the computer with their identity cards and register their vote -- Yea, Nay or Present. At the end of this period, the computers would close and the results would be announced immediately. Members would have the opportunity of changing their vote during the first 10 minutes of the period.

These main recommendations were supplemented by less far-reaching ones. For example, Royal Assent to bills would no longer be given ceremonially in the Senate Chamber. The Governor General would henceforth assent to bills in his or her office and inform both Houses

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

accordingly. Furthermore, references to British usage in cases not provided for in Canadian Standing Orders would be replaced by references to usage of the Canadian House and to parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions.

The Committee advocated the most radical changes of all in its third report. The text of this major report was described by the authors as "the most ambitious parliamentary reform project undertaken since the creation of the House of Commons."

From the outset, the Committee defined the problem as it saw it. "The purpose of reform of the House of Commons in 1985 is to restore to private members an effective legislative function, to give them a meaningful role in the formation of public policy and, in so doing, to restore the House of Commons to its rightful place in the Canadian political process." (p. 1). With this in mind, an original approach was taken to the principle of confidence. Following an in-depth study, the report concluded that party lines would become more flexible rather through a change in attitude on the part of M.P.s, the government and party leaders than through a change in the rules of procedure. It noted that most of the votes taken did not jeopardize the survival of the government. Consequently, it was the responsibility of Members to prove their independent spirit in these instances and the government should avoid raising the question of confidence at every turn.

A number of the report's proposals were aimed at enhancing the role of House committees. It suggested a restructuring of the standing committee system to bring it in line with the structure of the public administration. Committees would have the power to carry out studies on their own initiative. They would have at most seven members and it would be the responsibility of absentees to find their own substitutes. Deputy ministers would be assigned responsibility for the administration of their respective departments and would be obliged upon request to testify before parliamentary committees with regard to administrative matters. The report also recommended that committees be called upon more often to examine draft bills and to take part in the policy-making process before the final

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

stages. The rules proposed with regard to budgets and staff are aimed at making committees more independent vis-à-vis the Executive.

The Committee also examined the thorny problem of parliamentary control over appointments by Order-in-Council. In the case of deputy ministers and heads of Crown corporations, it was suggested that committees be permitted to invite the appointees to appear before them and answer questions from Members. In the case of directors of regulatory agencies, senior House officers and senior officials accountable to the House or to Parliament, the committees would have the power to issue a negative report which would result in the cancellation of the appointment.

Furthermore, standing committees would be empowered to examine the principles and merits of the regulations governing the implementation of laws and a ratification or disallowance procedure would reinforce the House's control over the regulatory process. Finally, the Committee proposed numerous changes to the procedure in the House.

C. Action Taken on the Reports

1. Reforms Adopted in June 1985

A major step to implementing the recommendations contained in the first report was taken on 27 June 1985. On that day, the House adopted legislation amending the composition of its Board of Internal Economy. The Board will now include Members of both the Government and Opposition parties. Two provisional innovative changes were also made to the Standing Orders of the House of Commons. The first relates to the election of the Speaker of the House who will henceforth be elected by an absolute majority of votes and by secret ballot. In addition, the task of reviewing bills in detail after second reading will be assigned to legislative committees specifically set up for each piece of legislation.

The new Board of Internal Economy is composed of the Speaker, the Deputy Speaker, two ministers selected by Cabinet, the Leader of the Opposition or his representative, two Government Members and two Opposition Members, one of whom represents the Official Opposition. The four Members are selected by their respective parties in the House. This

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

formula guarantees that as a rule, both sides of the House will be represented, with the Speaker assuming the role of arbiter.

The new procedure for electing the Speaker is designed to put the choice in the hands of the Members, rather than in the hands of the Prime Minister. Voting will be secret and the Head of the Government will not be permitted to propose a candidate. Ministers and party leaders are explicitly ruled ineligible. It should be noted that the process could be an especially lengthy one if there were many candidates in the running, since an absolute majority is required on each ballot and only the candidate who comes in last is eliminated from the next round. The number of votes obtained by each candidate is not revealed. This new procedure will come into effect only after the departure of the present Speaker.

Lastly, legislative committees, rather than standing committees, will be responsible for reviewing bills in detail. During the five sitting days following the first reading of a bill, the Striking Committee will prepare a list of the members of the legislative committee that will study the bill. The legislative committee is formed only after the bill has been given second reading, but its composition is decided as soon as the Striking Committee submits its report. The chairman of the committee is appointed by the Speaker at the same time from among the members of the Panel of Chairmen. This Panel is composed of the Speaker, his three deputies or assistants and at least ten Members duly selected by the Speaker.

A legislative committee is composed of at least 20 but not more than 30 Members, not counting the Chairman. It must meet in the two sitting days following the bill's second reading. Not only can it review the draft legislation referred to it, it is also empowered to conduct an investigation on the subject matter of the bill. The committee is authorized to call witnesses, to request documents and files and to meet while the House is either sitting or adjourned. Like a standing or special committee, it is empowered to retain the services of experts and professional, technical and support staff when it so requires. After reporting on the bill that has been referred to it, the legislative committee ceases to exist.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. Reforms Adopted in February 1986

Following lengthy negotiations among the parties, a new series of amendments to the Standing Orders of the House of Commons came into force on 24 February 1986. These amendments represent the most significant changes since 1968. They were to be in force until December 1986; their application was then extended to 15 April 1987.

The total number of Standing Orders has increased to 158 and several important new chapters have been added. While generally speaking, the role of backbenchers appears to have been revitalized, the Standing Orders contain a number of measures corresponding to the concerns of both the government and the opposition.

First, the new Standing Orders provide for the review of delegated legislation and of Order in Council appointments. Henceforth, the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments is empowered to recommend in a report to the House, the disallowance of a statutory instrument which it has studied. Such a report is deemed adopted by the House and the statutory instrument is consequently deemed repealed when a notice of motion for adoption of the report is placed on the Notice Paper, provided the House does not reject this motion within the next 15 sitting days. A decision was also made to put an end to the near total latitude enjoyed by the government insofar as Order in Council appointments are concerned. Now, such appointments are automatically referred to the appropriate standing committee. The same pattern is followed if a Minister tables in the House the draft appointment of a particular individual. In such cases, the appropriate committee has 30 sitting days to call the appointee or nominee to appear before it with a view to examining his or her qualifications and competence to perform the duties of the post mentioned in the Order in Council or draft. However, committees can only recommend a certain course of action to the House in their report. Unlike the U.S. appointment system, Senate approval is not required.

The rules governing Private Members' business have been rewritten to ensure that the House reaches a decision in relation to such business rather than merely discussing it. At the beginning of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

session, the Clerk conducts a random draw to establish an order of precedence for 20 separate items. The new Standing Committee on Private Members' Business then meets to select, after the necessary consultation, and according to their importance, not more than six items which will be designated as votable items. The report of the Committee is then tabled in the House and deemed adopted. The selected items receive no more than five hours of consideration at the second reading stage. This system has the advantage of forcing the House to rule on contentious issues. Until now, Members prolonged the debate until the allotted time had expired, thus avoiding having to make a decision on the issue.

Each parliamentary reform measure affects the committees and the latest reform is no exception. Henceforth, there will be 25 standing committees covering various policy sectors as well as three joint committees. A parliamentary secretary cannot sit on a committee empowered to examine the activities of the department to which he or she is attached. The mandates of the committees have also been expanded considerably. Some expect the position of committee chairman to be coveted even more than that of, for example, parliamentary secretary. A liaison committee, composed of the chairmen of the standing committees, has been charged with apportioning of funds for the expenses of committee activities, subject to ratification by the Board of Internal Economy.

The powers of the House with respect to the selection of the Speaker are increased. The new provisional orders provide for the election of a Speaker, at the opening of a first session of Parliament or upon the vacancy of the Speakership, by Members of the House. Any Member (except Ministers of the Crown, party leaders or those who have formally withdrawn their names) may receive votes. Voting proceeds, with the elimination of the name or names receiving the least number of votes, until a candidate receives a majority of votes. The first application of this new rule occurred in September 1986 when the House elected the Hon. John A. Fraser as its Speaker on the eleventh ballot.

As mentioned earlier, the government has also had success on certain issues. For example, the new rules governing the division bells

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

apparently guarantee that this device will not be used for obstructionist purposes. An emergency debate cannot extend beyond midnight of the sitting day on which it commenced. Written questions are limited to four per Member. The power of the Speaker to select amendments to be proposed at the report stage is strongly reconfirmed. Lastly, the conflict of interest concept has been expanded so that Members must now disclose the name of non-parliamentary or partisan organizations sponsoring their foreign travel.

It should be noted that the House has put an end to the anomaly that saw the Standing Orders begin with a reference to the practices of another country. The Speaker's rulings must now be based on the precedents of the House of Commons and on "parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions".

On 3 February, 1987, the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure recommended that henceforth the House should sit on Fridays from 10 a.m. until 3 p.m. (without lunch break), and no longer from 11 a.m. until 5 p.m. with a one-hour break for lunch.

The complex mechanism governing the examination of Private Members' Business has made a technical adjustment necessary. In fact, on several occasions it has happened that the Member has been absent at the moment when his Private Member's business was being discussed. Through a special order dated 18 December, 1986, the House authorized the Speaker, with the permission of the Members involved, to arrange an exchange of positions in the order of precedence. The Standing Committee on Private Members' Business hoped that this arrangement would become permanent. In its third report, the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure ratified this idea.

In its fourth report, dated 7 April, 1987, the Committee proceeded to assess the experience of the past year or so. On the basis of responses by 140 members to a detailed questionnaire, it concluded that there was:

> **... overwhelming support for the continuation of the present reforms. While there were some who were concerned that the new provisional rules had not provided Members with sufficient opportunity for input**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> into the policy-making process, there was general support for many of the changes. However, some standing orders were the subject of criticism. [...] The "New House" predicted by the Reform Committee [McGrath] is well under construction and the following recommendations are designed to solidify it for the future.(1)

While declaring itself in favour of the new procedure for the election of the Speaker of the House, the Committee suggested various modifications aimed at reducing the number of candidates both before and during the vote. Moreover, while the review of activities of standing committees is favourable, the experience of the legislative committees has clearly proven to be less satisfactory. Members complain of too many scheduling conflicts, and the Standing Committee goes so far as to say that "legislation is not given the attention that is necessary". This, however, does not lead it to question the principle of legislative committees. Rather, it proposes that six broad sectors be identified and it suggests that at the most six legislative committees be authorized to sit at any one time, in order to avoid the proliferation of such committees. More than one legislative committee could be created within a given sector, but there would never be more than six legislative committees active at the same time.

Probably preferring to consider these recommendations, on 14 April the House decided to extend the application of the current regulations, without change, until 29 May, 1987.

This is hardly the ideal moment to assess fully and definitively the impact of the reforms inspired by the McGrath report. The far-reaching consequences of a parliamentary reform often become obvious only years after its coming into force. However, there are few signs now that the "revolution" hoped for by some and feared by others actually took place, and the change of attitude anticipated by the McGrath Committee has not yet come to pass(2). Commentators point out that MPs from all parties still follow their Whips and that committees have remained cautious. One may wonder if the will for change among MPs was

---

(1) Votes and Proceedings of the House of Commons, April 7, 1987, p. 705.

(2) See Debates of the House of Commons, 10 Dec. 1986, p. 1955.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

overestimated by the advocates of reform. Nevertheless, the usefulness of the recent changes is generally acknowledged, even if they have not produced all the results that were anticipated.

CHRONOLOGY

5 November 1982 - In its third report, the Special Committee on Standing Orders and Procedure created on 31 May 1982 recommended several changes in the Standing Orders for a one-year trial period. The Report was adopted by the House on 29 November. The proposed changes came into effect on 22 December 1982 for a one-year trial period, and were extended (with minor amendments) on 19 December 1983 and 7 December 1984. No action was, however, taken on further reports of this Committee.

20 December 1984 - The first report of the Parliamentary Task Force on Reform of the House of Commons, created on 5 December 1984, was tabled.

26 March 1985 - The second report of the task force was tabled.

18 April 1985 - The Hon. Ray Hnatyshyn made a statement on the reform of Parliament.

18 June 1985 - The third report of the task force was tabled.

27 June 1985 - Amendments to the Standing Orders pertaining to the speakership, the Board of Internal Economy and legislative committees were adopted on a provisional basis.

13 February 1986 - The House of Commons adopted a series of new provisional amendments to the Standing Orders which were to take effect on 24 February 1986.

30 September - 1 October 1986 - The first election of the Speaker by secret ballot resulted in the election of the Hon. John A. Fraser.

14 April 1987 - The application of the provisional Standing Orders was extended to 29 May 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

(1) Beaudoin, Gérald-A., "La réforme de la Chambre des communes, quelques propositions", Les Cahiers de Droit, Vol. 26, No. 1, March 1986, p. 143-160.

(2) Canadian Bar Association Committee on the Reform of Parliament. Report: Parliament as Lawmaker, Ottawa, August 1982, 125 p. (Library of Parliament JL/161C/36/1982)

(3) Collenette, the Hon. David M., "The Procedure Committee One Year After", Canadian Parliamentary Review, Vol. 6, No. 3, Autumn 1983, p. 2-6.

(4) Jackson, Robert J., "Tradition and Change in the House of Commons", presented at the Conference on the Parliamentary Tradition in Canada, Quebec, 28 March 1987, 18 p.

(5) McGrath, Hon. James A., "Reflections on Reform", The Parliamentarian, Vol. 67, Jan. 1986, p. 5-8.

(6) Norton, Philip, "Britain's Reform Parliament", The Parliamentarian, Vol. 67, April 1986, p. 59-65.

(7) Pross, A. Paul, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", Canadian Journal of Political Science, Vol. 18, No. 2, June 1985, p. 235-266.

(8) Stewart, John, The Canadian House of Commons: Procedure and Reform, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 1977. (Library of Parliament JL/161/S84)

Bulletin d'actualité

82-15

La réforme de la procédure de la Chambre des communes: aperçu de l'évolution récente

Louis Massicotte

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 31 mai 1982
Revu le 15 avril 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/82-15-1987F

ISBN 0-660-92151-0

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en caractères gras .

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES: APERÇU DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE

DÉFINITION DU SUJET

La procédure parlementaire est constituée de l'ensemble des règles gouvernant les travaux d'une assemblée. Ces règles peuvent prendre la forme d'articles de la Constitution ou de lois: ainsi le quorum de la Chambre des communes est-il fixé à 20 députés par l'article 48 de la Loi constitutionnelle de 1867, alors que la Loi sur l'Orateur de la Chambre des communes (S.R.C. 1970, chap. S-13) prévoit la procédure à suivre en cas d'absence inévitable du Président de la Chambre. L'essentiel de ces règles est cependant constitué par le Règlement, dont les silences et les lacunes sont suppléés par le recours aux usages passés de la Chambre des communes et aux arrêts de la présidence, tel que codifiés dans la Jurisprudence parlementaire de Beauchesne ou éparpillés dans les Journaux des sessions antérieures.

Bien que les Canadiens aient façonné au fil des ans des procédures qui leur sont propres et qui correspondent à leurs besoins, la procédure de la Chambre des communes demeure encore toute empreinte de l'influence britannique. En conséquence, on se réfère souvent à de lointains précédents pour régler les questions d'ordre qui se posent à l'occasion. Seules des études approfondies ainsi qu'une longue expérience permettent de maîtriser pleinement cet ensemble complexe.

CONTEXTE ET ANALYSE

La procédure vise d'abord à assurer le déroulement ordonné des travaux des assemblées. Elle détermine à quels jours et à quelles heures la Chambre siégera; dans quel ordre les affaires seront discutées;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

quelles étapes devront franchir les mesures législatives et financières. Dans notre régime, la procédure fixe un rapport de force entre le gouvernement et l'opposition en précisant les droits respectifs de chacun. Leurs positions respectives dans les Parlements d'inspiration britannique ont été résumées par la formule suivante: "permettre à la majorité de faire adopter sa législation, à l'opposition de s'exprimer en toute liberté"(1).

Loin de constituer un corps de règles immuables, la procédure est un ensemble vivant dont l'évolution s'est accélérée à compter des années soixante. Les états successifs de la procédure au fil des ans résultent de la dialectique de conceptions opposées. Du point de vue gouvernemental, on peut dire, quitte à caricaturer beaucoup, que le meilleur Parlement est celui qui adopte le plus grand nombre de mesures gouvernementales dans des délais aussi brefs que possible. Caricaturé lui aussi, l'objectif de l'opposition consiste à retarder au maximum l'adoption du programme législatif du gouvernement, à le contraindre à amender ses mesures, à remettre en cause fréquemment l'existence même de ce gouvernement, à le soumettre à un contrôle serré par le biais de questions ou d'enquêtes parlementaires de façon à détruire la crédibilité du parti au pouvoir. En pratique, bien sûr, ni l'une ni l'autre de ces conceptions extrêmes ne saurait prévaloir, ne serait-ce qu'à cause du souci de l'intérêt général qui doit animer les parlementaires.

La volonté traditionnelle des gouvernements de voir la Chambre entériner leurs projets de loi et voter le budget des dépenses s'est trouvé renforcée par l'accroissement rapide du rôle de l'État dans les sociétés occidentales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Au Canada, les dépenses des divers niveaux de gouvernements représentaient 22,1 pour 100 du produit national brut en 1950, 29,7 pour 100 en 1960, 36,4 pour 100 en 1970 et 48,9 pour 100 en 1984(2). Pour le Parlement, cela

---

(1) Présentation de l'ancien Règlement de l'Assemblée nationale du Québec, édition de 1974.

(2) Association canadienne d'études fiscales, The National Finances 1985-1986, p. 47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

signifie des lois de plus en plus nombreuses et complexes, des budgets de plus en plus considérables et une administration publique plus dificile à contrôler.

Les nécessités résultant de cette situation ont été reconnues par la Chambre des communes en 1968. Cette année-là, la Chambre a accepté de revitaliser ses comités permanents et de leur confier deux tâches qui auparavant s'effectuaient sur le parquet de la Chambre en "comité plénier" et avaient pour effet de consumer une part importante du temps disponible: il s'agit de l'étude détaillée des projets de loi après la deuxième lecture ainsi que l'examen des subsides. Par la même occasion, l'on a établi un échéancier rigoureux pour l'adoption du budget des dépenses, des crédits supplémentaires et des crédits provisoires.

Les réformes de 1968 ont constitué la rupture la plus importante avec les usages traditionnels et, pour l'essentiel, elles constituent toujours la base de la procédure actuelle. Dans l'ensemble, elles ont plutôt joué à l'avantage des gouvernements, quelle que soit l'orientation politique de ces derniers, en assurant l'acceptation plus ou moins intégrale par le Parlement de leurs propositions législatives ou financières. Toutefois, les simples députés ont maintes fois exprimé la frustration qu'ils ressentaient devant les procédures actuelles. La fonction parlementaire est désormais une occupation requérant toute l'énergie de ceux et celles qui l'occupent, mais ceux-ci voient leur marge de manoeuvre restreinte par la discipline très serrée que font respecter les whips. Les nombreuses mesures législatives émanant des députés ont des chances très minimes d'adoption, à moins qu'elles ne portent sur des sujets inoffensifs comme la désignation d'une circonscription électorale. Les propositions de dépenses du gouvernement ne sont pratiquement jamais amendées en comité. Plusieurs députés se scandalisent gu contraste entre la théorie constitutionnelle qui fait d'eux des législateurs et une pratique qui les réduit parfois au rôle de simples soldats dans une armée engagée dans la lutte pour le pouvoir.

La volonté de revaloriser les simples députés s'est traduite au cours des dernières années par une grande quantité de propositions et par quelques réalisations. On a par exemple suggéré d'assouplir la discipline parlementaire et de permettre à des députés de voter selon leur

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

conscience ou selon les intérêts de leur circonscription. Une telle réforme soulève des difficultés dans le cadre d'un régime de responsabilité ministérielle où les ministres doivent conserver la confiance de la Chambre et pourraient se sentir obligés de démissionner ou de déclencher des élections en cas de défaite au Parlement. Aussi a-t-on proposé de distinguer entre les questions fondamentales mettant en jeu l'existence même du ministère et les autres questions. La discipline de parti jouerait à plein et de façon rigoureuse lors des votes portant sur les premières. Sur les secondes, les députés voteraient à leur gré et le gouvernement se contenterait d'accepter le verdict de la Chambre en cas de rejet de l'une de ses propositions: on se rapprocherait ainsi de la situation qui prévaut au Congrès américain.

La proposition d'un recours accru aux comités parlementaires s'est avérée fructueuse au cours des dernières années. Durant la 32e législature, la Chambre a formé dix groupes de travail parlementaires. Au sein de telles structures, les députés peuvent être chargés d'étudier un dossier d'actualité précis: les pluies acides, le chômage, les problèmes reliés à la retraite. De telles études ne visent pas à dicter au gouvernement une ligne de conduite, mais elles permettent aux députés de concentrer leur attention pendant quelques mois sur un sujet qui leur tient à coeur, d'en discuter avec des experts et avec la population, d'examiner sur place les solutions adoptées par d'autres sociétés aux prises avec les mêmes problèmes. Si le comité dispose d'un budget suffisant et d'un personnel compétent, il pourra produire un rapport fouillé susceptible d'influencer l'orientation des politiques gouvernementales, à condition que la gestation de celles-ci ne soit pas trop avancée lors de la publication du rapport. Cette approche a permis au Sénat canadien de se revaloriser et de susciter l'intérêt du public. Comme on le verra plus loin, les expériences récentes de la Chambre des communes dans cette voie se sont soldées par un succès.

L'inquiétude de plusieurs citoyens devant la croissance de la fonction publique et des dépenses de l'État depuis les années 70 a ouvert de nouvelles perspectives en matière de réforme parlementaire. Cette inquiétude tient à une multitude de facteurs interdépendants. La fin

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la prospérité facile des années d'après-guerre a fait germer le doute sur la capacité d'un État interventionniste à maîtriser l'économie, à en assurer la croissance et à garantir le plein emploi. Elle a conduit à un examen plus sévère de l'impact des politiques publiques et de l'utilité de certains programmes. Les erreurs révélées par l'expérience et dénoncées par la presse ont rendu les citoyens plus sceptiques sur la capacité de l'État à planifier efficacement le bonheur collectif. Le commentaire du sénateur Edward Kennedy en 1980, "nous ne réglerons pas les problèmes simplement en jetant de l'argent dessus", venant de l'un des parlementaires réputés les plus libéraux du Congrès américain, illustre à quel point ce scepticisme est répandu. Au Canada, le cri d'alarme du Vérificateur général Macdonnell en 1976, selon lequel le Parlement était en train de perdre le contrôle des cordons de la bourse, a poussé divers milieux à recommander que les parlementaires effectuent des contrôles plus serrés à cet égard. On souhaite, par exemple, que l'étude des crédits budgétaires en commission parlementaire ne se solde plus immanquablement par la ratification des prévisions de dépenses du gouvernement. On propose aussi que ces prévisions soient examinées globalement et non plus seulement dans une optique parcellaire. Les activités des nombreuses sociétés d'État fédérales pourraient être scrutées avec plus d'attention en commission parlementaire, et leurs dirigeants pourraient être invités à y défendre leur gestion. Les propositions du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (1979 et 1982), de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et sur l'imputabilité présidée par M. Allen Lambert (1979), ainsi que le septième rapport du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (1983) se situent dans cette veine.

La réforme parlementaire constitue donc un carrefour où se rencontrent des aspirations bien diverses. Les uns voudraient accentuer le contrôle du gouvernement sur la Chambre, d'autres cherchent à rendre les simples députés plus indépendants vis-à-vis leurs partis, d'autres encore voudraient voir les députés devenir de véritables contrôleurs de la bureaucratie et des dépenses publiques. Chacune de ces aspirations a donné lieu à des projets ou à des réalisations concrètes ces dernières

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

années. Depuis le début de la présente législature, c'est toutefois la seconde qui a donné lieu au plus grand nombre de réalisations concrètes.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Modifications provisoires apportées au Règlement des Communes (décembre 1982)

Les travaux d'un Comité spécial chargé en juin 1982 d'examiner le Règlement et la procédure ont abouti à la mise à l'essai, à titre provisoire, de modifications au Règlement. L'une des innovations les plus appréciées a été l'instauration d'un véritable calendrier parlementaire comportant trois trimestres (automne, hiver, printemps). Le premier débute le premier lundi suivant la Fête du Travail et se poursuit normalement jusqu'au vendredi précédant le Jour de Noël. Le trimestre d'hiver s'étend de la mi-janvier au mercredi précédant le Vendredi Saint. Enfin, le trimestre du printemps va du lundi suivant le Lundi de Pâques au 30 juin. Durant les dix derniers jours de séance précédant l'ajournement d'été, la Chambre peut siéger plus longtemps qu'à l'accoutumée si une motion à cet effet est adoptée.

Par la même occasion, la durée maximum des discours a été réduite de 40 à 20 minutes, mais dix minutes sont réservées au terme du discours d'un député et permettent aux autres députés de l'interroger ou de se prononcer brièvement sur son intervention. La présidence dirige alors les interventions de manière à favoriser les échanges pour animer les débats. De plus, les discours à l'étape du rapport ne peuvent durer plus de dix minutes.

Des modifications importantes ont aussi touché les commissions parlementaires. On estimait que les comités comptaient trop de membres et que les substitutions était trop nombreuses. Les comités permanents comptent désormais entre dix et quinze membres et autant de membres substituts désignés à l'avance. Le renvoi automatique aux comités permanents compétents des rapports annuels des ministères et des sociétés

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'État permet aux comités de se saisir eux-mêmes d'un dossier, sans ordre de renvoi de la Chambre, ce qui renforce, potentiellement du moins, leur autonomie institutionnelle. Afin d'assurer le suivi de leurs recommandations, les comités peuvent demander au gouvernement de déposer une réponse à leurs rapports.

B. Le groupe de travail sur la réforme de la Chambre des communes (1984-1985)

Annoncée dans le discours du Trône du 5 novembre 1984, la création d'un groupe de travail sur la réforme de la Chambre des communes est devenue effective le 5 décembre suivant. Le Comité spécial composé de sept membres (Mme Bourgault, MM. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath et Ouellet) a été chargé d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités et les rôles constitutionnels respectifs de la Chambre des communes et du gouvernement. L'honorable James McGrath a été élu président du comité.

Le Comité a entendu les témoignages de l'ex-Président de la Chambre, M. Lloyd Francis, et de l'ex-greffier Alistair Fraser. Le 20 décembre, il a remis son premier rapport. Il y a réitéré la quasi-totalité des suggestions contenues dans les rapports nos 4 à 10 de l'ancien Comité du Règlement et de la procédure, déposés en 1983.

Poursuivant ses travaux durant l'hiver, le comité McGrath a émis des suggestions originales dans un deuxième rapport, déposé le 26 mars 1985. Ce document se caractérise par l'importance qu'il accorde à des questions très concrètes pour les députés. Ainsi, il a proposé que la responsabilité de l'aménagement et de l'entretien de la Colline parlementaire soit enlevée au ministre des Travaux publics pour être confiée à un nouveau fonctionnaire, l'Intendant du Parlement, qui relèverait des deux Chambres. Le bureau de l'Intendant recevrait des fonds pour assumer les dépenses de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

construction, d'exploitation, d'entretien et d'immobilisations qui seraient engagées. Dans la même veine, le Comité a souhaité que les députés disposent de locaux plus appropriés, par le transfert d'espaces actuellement occupés par les ministres à l'Édifice du Centre, ainsi que de l'édifice voisin de l'Édifice de la Confédération, actuellement occupé par le ministère de la Justice.

De l'avis du Comité, un système de votre électronique remplacerait avantageusement l'actuel système de vote par appel nominal. Les députés disposeraient de quinze minutes pour insérer leur carte d'identité dans l'ordinateur et y inscrire leur vote - Oui, Non ou Présent. A la fin de cette période, l'ordinateur refuserait toute nouvelle entrée et les résultats seraient immédiatement annoncés. Durant les dix premières minutes de la période, les députés auraient la possibilité de rectifier leur vote.

Ces recommandations principales étaient complétées par d'autres de moindre portée. Ainsi, la sanction royale n'aurait plus lieu solennellement au Sénat: le Gouverneur général signerait les projets de loi dans son bureau et en informerait les Chambres. De plus, le renvoi à la Grande-Bretagne dans les cas non prévus au Règlement serait remplacé par un renvoi aux usages de la Chambre canadienne et aux traditions du Parlement canadien et d'autres Parlements.

C'est dans son troisième rapport que le Comité a prôné les changements les plus hardis. Ce texte important a été qualifié par ses auteurs de "plus ambitieux projet de réforme parlementaire jamais entrepris depuis que la Chambre des communes a été créée".

D'entrée de jeu, le Comité a défini sa problématique: "En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique" (p. 1). Dans cette optique, le principe de la confiance a fait l'objet d'une approche originale. Au terme d'une étude minutieuse, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

rapport a conclu que plus qu'une modification des règles de procédure, c'est un changement touchant les attitudes, aussi bien celles des députés que celles du gouvernement et des chefs de partis, qui permettra d'assouplir la ligne de parti. Il a rappelé que la plupart des votes ne mettent pas en jeu la survie du gouvernement. Par conséquent, il revient aux députés de faire preuve d'indépendance d'esprit en de tels cas, et le gouvernement devrait éviter de poser la question de confiance à tout propos.

Plusieurs suggestions visent à renforcer le rôle des comités de la Chambre. On a proposé une refonte de la structure du système des comités permanents, de façon à la faire correspondre à la structure de l'administration publique. Les comités auraient le pouvoir d'entreprendre des études de leur propre chef. Ils compteraient au plus sept membres, et il reviendrait aux absents de se trouver eux-mêmes un remplaçant. Les sous-ministres seraient rendus responsables de l'administration de leur ministère et seraient obligés, sur demande, de comparaître devant les comités parlementaires relativement à des questions d'ordre administratif. Les comités devraient être appelés plus souvent à examiner des avant-projets de loi et à participer à l'élaboration des politiques avant leur mise au point définitive. Les règles proposées quant aux budgets et au personnel visent à rendre les comités plus indépendants vis-à-vis de l'exécutif.

Le Comité devait se pencher sur l'épineux problème du contrôle parlementaire des nominations par décret. Dans le cas des sous-ministres et des administrateurs des sociétés de la Couronne, les comités pourraient inviter les personnes nommées à comparaître et à répondre aux questions des députés. Dans le cas des dirigeants d'organismes de réglementation, des hauts fonctionnaires de la Chambre et des hauts fonctionnaires relevant de la Chambre ou du Parlement, les comités détiendraient en plus le pouvoir d'émettre une rapport défavorable qui entraînerait l'annulation de la nomination.

Les comités permanents seraient de plus habilités à examiner les principes et les mérites des règlements d'application des lois, et une procédure de ratification ou de révocation raffermirait le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contrôle de la Chambre sur les règlements. Le Comité a aussi proposé de multiples modifications à la procédure de la Chambre.

C. Les suites données au rapport

1. Les réformes de juin 1985

Un pas important a été franchi dans la mise en oeuvre des recommandations du premier rapport le 27 juin 1985. Ce jour-là, la Chambre a adopté une loi modifiant la composition de son Bureau de régie interne, où siégeront désormais de simples députés, ministériels et de l'opposition. En même temps, deux innovations ont été apportées au Règlement de la Chambre à titre provisoire. La première a trait à l'élection du Président de la Chambre, qui se fera désormais à la majorité absolue des voix et au scrutin secret. De plus, l'examen détaillé des projets de loi après la deuxième lecture sera confié à des comités législatifs créés spécialement pour chaque texte.

Le nouveau Bureau de régie interne est composé de l'Orateur, de l'Orateur adjoint, de deux ministres désignés par le Cabinet, du chef de l'opposition ou de son délégué, de deux députés ministériels et de deux députés de l'opposition, dont un de l'opposition officielle. Les quatre députés sont désignés par leur groupe parlementaire respectif. Cette formule garantit normalement que les deux côtés de la Chambre seront également représentés, sous l'arbitrage de l'Orateur.

La nouvelle procédure d'élection de l'Orateur vise à confier le choix de celui-ci aux députés plutôt qu'au Premier ministre. Le vote est donc secret et il n'y a pas de proposition d'un candidat par le chef du gouvernement. Ministres et chefs de parti sont explicitement déclarés inéligibles. A noter que le processus pourrait s'avérer particulièrement long si les candidatures étaient nombreuses, puisque la majorité absolue est requise à chaque tour de scrutin et que seul le candidat classé dernier lors d'un tour de scrutin est obligatoirement éliminé. Le nombre de voix obtenues par chaque candidat n'est pas divulgué. Cette nouvelle procédure n'entrera en vigueur que lorsque l'Orateur actuel quittera son poste.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Enfin, des "comités législatifs" se chargeront désormais de l'étude détaillée des projets de loi, en lieu et place des comités permanents. Dans les cinq jours de séance qui suivent celui de la première lecture d'un projet de loi, le Comité de sélection prépare une liste des membres du comité législatif qui étudiera ce projet de loi. Le comité n'est constitué que lors de la deuxième lecture du projet, mais sa composition est fixée dès la présentation du rapport du Comité de du comité est nommé au même moment par l'Orateur, parmi les membres du Comité des présidents. Ce dernier comité se compose de l'Orateur, de ses trois adjoints et d'au moins dix députés désignés par lui.

Un comité législatif compte un minimum de 20 et un maximum de 30 membres, sans compter le président. Il doit se réunir dans les deux jours de séance qui suivent la deuxième lecture du projet de loi. Il peut non seulement procéder à l'étude du projet de loi qui lui a été renvoyé, mais aussi "enquêter" à son sujet. Il est donc autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et de dossiers, et à se réunir pendant que la Chambre siège ou qu'elle est ajournée. Tout comme un comité permanent ou spécial, il est autorisé à retenir les services des spécialistes et du personnel professionnel, technique et de soutien qu'il juge nécessaires. Après avoir fait rapport du projet de loi qui lui avait été renvoyé, le comité législatif cesse d'exister.

2. Les réformes de février 1986

Le 24 février 1986 est entré en vigueur, à la suite de longues négociations entre les partis, un nouveau train d'amendements au Règlement des Communes. Il s'agit des modifications les plus importantes apportées depuis 1968(1). Elles devaient s'appliquer jusqu'en décembre 1986; leur application a alors été étendue au 15 avril 1987.

---

(1) On trouvera une description plus détaillée du nouveau Règlement dans: Bruce Carson, Les nouveaux articles provisoires du Règlement, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Étude générale BP-142F, 24 février 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le nombre d'articles du Règlement est passé à 158, et plusieurs chapitres importants ont été ajoutés. Bien que l'ensemble tende vers une revalorisation du rôle des députés d'arrière-ban, on y relève plusieurs mesures correspondant aux préoccupations du gouvernement ou de l'opposition.

Dans un premier ordre de préoccupations, on relève notamment la révision des "décrets-lois" et l'examen des nominations par décret. Désormais, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires est autorisé à recommander à la Chambre, par voie de rapport, le désaveu d'un texte réglementaire dont on lui a confié l'examen. Un rapport à cet effet est réputé adopté par la Chambre et, par conséquent, le règlement est réputé abrogé, sur simple inscription au feuilleton d'une motion portant adoption du rapport, à moins que la Chambre ne rejette ladite motion dans les quinze jours de séance suivants. Par la même occasion, l'on a décidé de réduire la latitude à peu près totale dont jouissait le gouvernement pour les nominations effectuées par arrêté en conseil. Les décrets de nomination sont automatiquement transmis aux comités permanents concernés. Les projets de nomination suivent la même filière si un ministre choisit de les déposer aux Communes. Dans un délai de 30 jours de séance, le Comité peut alors convoquer la personne qui a été nommée ou qu'on se propose de nommer, afin d'examiner ses compétences, ses qualités et sa capacité d'exécuter les fonctions prescrites dans le décret ou le projet. Toutefois, les comités ne font qu'émettre un avis consultatif à cet égard dans leur rapport à la Chambre. On s'est donc refusé à suivre la pratique américaine des nominations requérant le consentement du Sénat.

Les règles régissant les affaires émanant des députés ont été réécrites de façon à assurer que la Chambre prenne une décision à leur égard au lieu de simplement les discuter. Au début de la session, le greffier établit par tirage au sort l'ordre de priorité de 20 affaires différentes. Par la suite, le nouveau Comité permanent des affaires émanant des députés se réunit pour choisir, après les consultations nécessaires, au plus six affaires qui feront l'objet d'un vote en raison de leur intérêt. Le rapport du Comité est ensuite déposé à la Chambre et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réputé adopté. Les affaires choisies sont étudiées pendant au plus cinq heures en deuxième lecture. Ce régime a l'avantage de forcer la Chambre à se prononcer sur des enjeux litigieux: auparavant, les députés prolongeaient le débat jusqu'à l'expiration du temps alloué afin d'éviter de se prononcer.

Chaque réforme parlementaire touche aux comités, et la dernière en date ne fait pas exception à la règle. Il y aura 25 comités permanents correspondant aux divers secteurs de politique ainsi que trois comités mixtes. Un secrétaire parlementaire ne peut faire partie des comités permanents qui ont le mandat d'examiner les activités du ministère auquel il est rattaché. Le mandat des comités a été à cette occasion considérablement élargi. Certains s'attendent à ce que la fonction de président de Comité devienne encore plus convoitée que, par exemple, celle de secrétaire parlementaire. Les fonds affectés aux activités des comités sont répartis par un Comité de liaison réunissant les présidents des comités permanents, sous réserve de l'approbation du Bureau de régie interne.

En ce qui concerne le choix du Président, les pouvoirs de la Chambre sont aussi élargis. Le nouveau Règlement prévoit l'élection du Président par les députés à l'ouverture de la première session d'une législature ou dans le cas d'une vacance de la Présidence. Tous les députés sont éligibles (sauf les ministres, les chefs de partis ou ceux qui ont officiellement annoncé qu'ils ne veulent pas se porter candidats). Lors du scrutin, on élimine les noms qui ont obtenu le moins de voix, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité de voix. La première application de ce nouveau régime a eu lieu en septembre 1986, lorsque la Chambre a porté l'hon. John A. Fraser à sa présidence au onzième tour de scrutin.

Comme on l'a mentionné plus haut, le gouvernement a lui aussi obtenu gain de cause sur certains enjeux. Par exemple, les nouvelles règles relatives à la sonnerie garantissent apparemment que ce mécanisme ne servira pas d'outil d'obstruction. Les débats d'urgence ne peuvent se prolonger au-delà de minuit le jour où ils ont commencé. Le nombre des questions écrites est limité à quatre par député. Le pouvoir du Président

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de sélectionner les amendements à l'étape du rapport est réaffirmé avec vigueur. Enfin, un élargissement du concept de conflit d'intérêts oblige les députés à révéler le nom des organisations non parlementaires ou partisanes qui parrainent leurs déplacements à l'extérieur du Canada.

Mentionnons que la Chambre a mis fin à l'anomalie voulant que son règlement débute par un renvoi aux usages d'un pays étranger. Les décisions du Président doivent désormais se fonder sur les précédents de la Chambre et sur "la tradition parlementaire au Canada et dans d'autres juridictions".

Le 3 février 1987, le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure a recommandé que la Chambre siège désormais les vendredis de 10 heures à 15 heures (sans interruption pour le déjeuner), et non plus de 11 heures à 17 heures avec une suspension d'une heure pour le déjeuner.

Le mécanisme complexe régissant l'examen des affaires émanant des députés a nécessité un ajustement technique. En effet, il est arrivé plusieurs fois qu'un député soit absent au moment de la discussion d'une affaire inscrite à son nom. Par un ordre spécial en date du 18 décembre 1986, la Chambre a autorisé le Président, avec l'assentiment des députés en cause, à organiser un échange de positions dans l'ordre de priorité. Le Comité permanent des affaires émanant des députés a souhaité que ce régime devienne permanent. Dans son troisième rapport, le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure a entériné cette idée.

Dans son quatrième rapport, daté du 7 avril 1987, le Comité a procédé à un bilan de l'expérience en cours depuis plus d'un an. Se fondant sur les réponses fournies à un questionnaire détaillé par 140 députés, il a conclu ce qui suit:

> Une forte majorité des répondants est en faveur du maintien des mesures de réforme. Certains se sont dits d'avis que les articles provisoires n'avaient pas donné aux députés la possibilité de participer davantage à l'élaboration de la politique, mais, en général, les députés sont satisfaits des changements apportés. Quelques articles ont cependant suscité des critiques. [...] La construction de la "nouvelle Chambre"

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> qu'avait prédite le Comité spécial [McGrath] est bien avancée, et les recommandations qui suivent sont conçues pour la consolider(1).

Tout en se déclarant favorable à la nouvelle procédure d'élection du Président de la Chambre, le Comité suggère divers ajustements visant à réduire le nombre des candidats avant comme pendant le scrutin. Par ailleurs, si le bilan de l'activité des comités permanents est jugé avec faveur, l'expérience des comités législatifs s'est avérée nettement moins convaincante. Les députés se plaignent de nombreux conflits d'horaires, et le Comité permanent va jusqu'à dire que "les projets de loi ne sont pas étudiés avec toute l'attention voulue". Cela ne l'amène pas cependant à remettre en cause le principe même des comités législatifs. Il propose plutôt l'identification de six grands secteurs et suggère qu'au plus six comités législatifs soient autorisés à siéger en même temps, pour éviter la prolifération de ces comités. Plus d'un comité législatif pourrait être créé à l'intérieur d'un secteur donné, mais il n'y aurait en tout jamais plus de six comités législatifs actifs en même temps.

Préférant probablement réfléchir sur ces propositions, la Chambre a décidé le 14 avril de prolonger l'application des règlements actuels, sans changement, jusqu'au 29 mai 1987.

Il est difficile d'établir dès maintenant un bilan complet et définitif des réformes découlant du rapport McGrath. Une réforme parlementaire ne produit souvent tous ses fruits que plusieurs années après son entrée en vigueur. Il semble toutefois que la "révolution" espérée par certains et redoutée par d'autres n'ait pas encore eu lieu, et que le changement d'attitudes sur lequel tablait le Comité McGrath tarde à se manifester de façon concrète(2). Des observateurs notent la persistance de la cohésion des divers caucus lors des votes à la Chambre et la prudence de la plupart des comités. Il se peut que les promoteurs de la réforme aient surestimé la volonté de changement au sein de la députation.

---

(1) Procès-verbaux de la Chambre des communes, 7 avril 1987, p. 705.

(2) Voir Débats de la Chambre des communes, 10 décembre 1986, p. 1955.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Néanmoins, on reconnaît généralement l'utilité des changement apportés même si, comme il arrive souvent, ceux-ci n'ont pas produit tous les résultats escomptés.

CHRONOLOGIE

5 novembre 1982 - Dans son troisième rapport, le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, créé le 31 mai précédent, recommande plusieurs changements au Règlement pour une période d'essai d'un an. Ce rapport est approuvé par la Chambre le 29 novembre et les changements proposés, entrés en vigueur le 22 décembre 1982 pour une période d'un an, sont reconduits le 19 décembre 1983 (avec de légères modifications), et le 7 décembre 1984. Les autres rapports du Comité ne seront toutefois pas entérinés.

20 décembre 1984 - Dépôt du premier rapport du groupe de travail parlementaire sur la réforme de la Chambre des communes constitué le 5 décembre précédent.

26 mars 1985 - Dépôt du deuxième rapport du groupe de travail.

18 avril 1985 - Déclaration ministérielle de l'honorable Ray Hnatyshyn sur la réforme du Parlement.

18 juin 1985 - Dépôt du troisième rapport du groupe de travail.

27 juin 1985 - Adoption à titre provisoire de modifications au Règlement touchant la présidence, le Bureau de régie interne et les comités législatifs.

13 février 1986 - La Chambre adopte de nouvelles modifications provisoires au Règlement, qui entrent en vigueur le 24 février 1986.

30 septembre et 1er octobre 1986 - Le premier scrutin secret pour l'élection du Président de la Chambre se solde par l'élection de l'hon. John A. Fraser.

14 avril 1987 - L'application du règlement provisoire est prolongée jusqu'au 29 mai 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Beaudoin, Gérald-A., "La réforme de la Chambre des communes, quelques propositions", Les Cahiers de Droit, vol. 26, n° 1, mars 1986, p. 143-160.

(2) Collenette, l'hon. David M., "Le Comité du Règlement et de la procédure: bilan de la première année", Revue parlementaire canadienne, vol. 6, n° 3, automne 1983, p. 2-6.

(3) Jackson, Robert J., "Tradition and Change in the House of Commons", communication présentée à la Conférence sur la tradition parlementaire au Canada, Québec, 28 mars 1987, 18 p.

(4) McGrath, l'hon. James A., "Reflections on Reform", The Parliamentarian, vol 67, janv. 1986, p. 5-8.

(5) Norton, Philip, "Britain's Reform Parliament", The Parliamentarian, vol. 67, avril 1986, p. 59-65.

(6) Pross, A. Paul, "Parliamentary Influence and the Diffusion of Power", Revue canadienne de science politique, vol. 18, n° 2, juin 1985, p. 235-266.

(7) Rapport du Comité de l'Association du Barreau canadien sur la réforme du Parlement. Le Parlement en tant que législateur, Ottawa, août 1982, 125 pages. (Bibliothèque du Parlement JL/161/C36/1982f)

(8) Stewart, John. The Canadian House of Commons: Procedure and Reform, Presses des universités McGill et Queen's, Montréal et London, 1977. (Bibliothèque du Parlement JL161/S84)